

## บทที่ 7 วิธีการทั่วไปในการร่างกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมายประเภทใด ๆ ก็ตาม โดยทั่วไปจะมีหลักเกณฑ์ที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องยึดถือ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดวางเค้าโครง รูปแบบ และเนื้อหาของกฎหมายประเภทเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน ให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญมากน้อย และเป็นไปตามความเหมาะสม ซึ่งจะทำให้กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้ไปแล้ว ที่กำลังร่างหรือกำลังจะร่างต่อไปอยู่ในรูปแบบเดียวกัน และมีการจัดวางเนื้อหาและลักษณะการใช้ถ้อยคำเป็นไปในแนวเดียวกัน ซึ่งพอจะแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวออกได้เป็น 3 ประการคือ

- ก) การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ
- ข) การจัดทำโครงร่างของกฎหมาย
- ค) การใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย

### ก) การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ<sup>1</sup>

กรณีนี้เป็นการที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องจัดร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน และจัดเรียงลำดับเนื้อหาหรือขั้นตอนของการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายให้ถูกต้อง เพื่อให้เนื้อหาของกฎหมายที่ได้ยกร่างขึ้นนั้น ได้รับความถูกต้องชัดเจน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ อันจะเป็นผลทำให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถทำความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องด้วย

การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ นี้ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องกระทำโดยจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นประเภท ๆ ตามลำดับความเป็นมาหรือขั้นตอนของกฎหมาย เช่น ต้องจัดให้มีฝ่ายบริหารที่จะเป็นผู้บังคับกฎหมาย จัดให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความประพฤติ และสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งบรรดาเนื้อหาสาระในกรณีดังกล่าวนี้จะต้องจัดเรียงลำดับความเป็นมาให้ถูกต้องตามขั้นตอน และยังอาจจะต้องคำนึงถึงผู้ที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไปในภายหน้าด้วย

<sup>1</sup> กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 148-154.

หลักสำคัญในการร่างกฎหมายนั้นก็คือ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีโครงร่างที่ชัดเจนเสียก่อน เพราะถ้าไม่มีโครงร่างที่ชัดเจนแล้วก็จะเป็นการยากสำหรับผู้ร่างกฎหมายที่จะยกร่างกฎหมายขึ้นตามความประสงค์ ถ้าฟังแต่เพียงความคิดที่จะบัญญัติกฎหมายขึ้นหลาย ๆ มาตรา ยังไม่แสดงว่ากฎหมายฉบับนั้นมีโครงร่างเป็นที่น่าพอใจแล้ว แต่โครงร่างที่ชัดเจนนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องของความคิดตามลำดับด้วย เช่น ถ้าประสงค์จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ก็จะต้องทราบว่าหน่วยงานที่ประสงค์จะตั้งขึ้นนั้นจะให้ เป็นหน่วยงานประเภทใด จะให้เป็นส่วนราชการหรือเป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานดังกล่าวควรจะอยู่ในสังกัดกระทรวงใด และควรจะให้ เป็นหน่วยงานในระดับใด เป็นต้น

เมื่อผู้ร่างกฎหมายสามารถวางโครงร่างและจัดลำดับและความสัมพันธ์ทางความคิดของแนวทางของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติแล้ว สิ่งต่อไปที่จะต้องทำก็คือ จัดแบ่งความคิดหรือแนวทางดังกล่าวออกเป็นพวก ๆ และเรียงลำดับแนวความคิดหรือแนวทางดังกล่าวให้ถูกต้องและสอดคล้องกันด้วย เช่น จะต้องแบ่งให้บทบัญญัติในเรื่องการจัดตั้งองค์กรไว้พวกหนึ่ง และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมบริหารงานภายในองค์กรไว้อีกพวกหนึ่ง และในการบัญญัติก็ต้องบัญญัติเรื่องการจัดตั้งองค์กรไว้ก่อนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงาน เพราะจะต้องมีองค์กรขึ้นเสียก่อนจึงจะมีการบริหารงานได้ เป็นต้น ซึ่งในการจัดเป็นพวก ๆ และการเรียงลำดับทางแนวความคิดดังกล่าว ผู้ร่างกฎหมายย่อมจะต้องประสบปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างไรก็ดี ซึ่งอยู่ 3 ประการ

- 1) ปัญหาในเรื่องการแบ่ง
- 2) ปัญหาในเรื่องการจัดประเภท
- 3) ปัญหาในเรื่องการเรียงลำดับ
- 1) ปัญหาในเรื่องการแบ่ง

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่พัวพันถึงการกำหนดฐานะของการแบ่งส่วนใหญ่ กับการแบ่งส่วนย่อย หรือการแบ่งส่วนสำคัญกับส่วนที่รองลงมา ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ร่างกฎหมายสามารถเลือกส่วนที่สำคัญที่สุดสำหรับการตั้งต้น และกล่าวถึงบทบัญญัติที่ลดหลั่นลงมาตามลำดับของความสำคัญ เช่น จะต้องกล่าวถึงบททั่วไปก่อนที่จะกล่าวถึงข้อยกเว้น เพราะจะต้องมีหลักเกณฑ์อันใดถูกกำหนดขึ้นเสียก่อนจึงจะมีการยกเว้นหลักนั้นได้ และหลักทั่วไปนี้มักจะกระทบกระทั่งกันจำนวนมาก มากกว่าข้อยกเว้น

## 2) ปัญหาในเรื่องการจัดประเภท

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการรวบรวมเรื่องราวหรือเนื้อหาของกฎหมายในประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาให้เนื้อหาดังกล่าวสอดคล้องกัน หาได้ง่ายและเข้าใจได้ง่าย เพราะการจัดแบ่งเป็นประเภทนี้นอกจากจะช่วยให้ผู้ร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายได้โดยง่าย ไม่ต้องบัญญัติข้อความซ้ำซ้อนกัน หรืออ้างอิงบทบัญญัติมาตราอื่นมากนักแล้ว ยังเป็นการช่วยเหลือและให้ความสะดวกแก่ผู้ใช้กฎหมายด้วย

## 3) ปัญหาในเรื่องการเรียงลำดับ

หลักสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงในการเรียงลำดับก็คือ ควรจะเรียงลำดับให้เป็นไปตามหลักตรรกวิทยา ซึ่งพอจะวางหลักเกณฑ์ที่จะยึดถือในการเรียงลำดับเนื้อหาของกฎหมายได้ ดังนี้

(ก) บทบัญญัติทั่วไปย่อมมาก่อนบทบัญญัติพิเศษ<sup>1</sup> หรือบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง เพราะบทบัญญัติทั่วไปจะได้แก่บทบัญญัติที่เป็นหลักในเรื่องนั้น และเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระทั่งบุคคลทั่วไปมากกว่า ส่วนบทบัญญัติพิเศษหรือบทบัญญัติเฉพาะเรื่องจะเป็นบทบัญญัติสำหรับกรณีพิเศษบางกรณีหรือบางเรื่องเท่านั้น จึงมีผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อยกว่า เช่น ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเรื่องที่ใช้ทั่ว ๆ ไป ไว้ในภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ส่วนภาค 2 ความผิด และภาค 3 โทษ ซึ่งเป็นบทบัญญัติพิเศษ ได้บัญญัติไว้ต่อบทบัญญัติทั่วไป เป็นต้น

(ข) บทบัญญัติที่มีความสำคัญมากกว่า โดยปกติควรมาก่อนบทบัญญัติที่มีความสำคัญน้อยกว่า เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ได้บัญญัติ ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ไว้ก่อน ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง เป็นต้น

(ค) บทบัญญัติที่เป็นบทบัญญัติถาวรย่อมมาก่อนบทเฉพาะกาล เพราะบทบัญญัติถาวรเป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งจะผลใช้บังคับในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่จำกัด เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถปรับตัวเข้ากับกฎหมายฉบับนั้นได้เท่านั้น ดังนั้น บรรดากฎหมายที่บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้โดยทั่วไปจะบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ตอนท้ายของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

---

<sup>1</sup> บทบัญญัติพิเศษในที่นี้หมายถึง บทบัญญัติที่ร่างให้มีเนื้อหาครอบคลุมถึงเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือกิจการหนึ่งกิจการใดโดยเฉพาะ ไม่ใช้กับเรื่องทั่วไปหรือกิจการทั่วไป

(ง) บทบัญญัติในทางเทคนิคซึ่งได้แก่บทบัญญัติในเรื่องแบบของกฎหมาย เช่น บทบัญญัติที่กำหนดเวลาที่กฎหมายใช้บังคับ บทบัญญัติที่ยกเลิกกฎหมาย หรือบทบัญญัติที่ยกเว้นกฎหมายหรือยกเว้นบทบัญญัติอื่น ตามแบบวิธีการร่างกฎหมายของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา จะบัญญัติไว้ท้ายสุด แต่สำหรับประเทศไทย บทบัญญัติที่กำหนดเวลาที่กฎหมายใช้บังคับหรือบทบัญญัติที่ยกเลิกกฎหมาย จะบัญญัติไว้ในตอนต้น ส่วนบทบัญญัติที่ยกเว้นกฎหมายหรือยกเว้นบทบัญญัติอื่นจะบัญญัติไว้ในตอนท้าย เช่น พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 2 มาตรา 3 และมาตรา 44 จากจำนวน 44 มาตรา ซึ่งบัญญัติว่า

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** ให้ยกเลิก

- (1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ.2502
- (2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2506
- (3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2509
- (4) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2511
- (5) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2516
- (6) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2517
- (7) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2518
- (8) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519

**มาตรา 44 บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งขององค์การส่งเสริมการ  
ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษา คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ  
นี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการออกข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งตามพระราช  
บัญญัติ**

(จ) การจัดเรียงลำดับเกี่ยวกับเวลา ให้จัดเรียงลำดับตามเวลาแห่งการกระทำหรือ  
เหตุการณ์นั้น ๆ เช่น บัญญัติตั้งคณะกรรมการเสียก่อน จากนั้นจึงบัญญัติถึงเรื่องอำนาจหน้าที่และ  
วิธีการประชุม เป็นต้น

ในเรื่องการจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ นี้ มีข้อที่น่าสังเกตคือ ในการ  
ร่างกฎหมายที่เป็นกฎหมายใหม่ที่ร่างขึ้นแทนกฎหมายเดิมนั้น บางทีการจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมาย  
ออกเป็นพวก ๆ แบบอื่น อาจทำให้การรกร่างกฎหมายนั้นทำได้ง่ายและใช้ได้สะดวกกว่าการจัดแบ่ง  
เนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ แบบเดิมก็ได้ ดังนั้น ในการจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายนี้จึงไม่  
จำเป็นจะต้องจัดแบ่งตามแบบอย่างเดิมที่มีมาเสมอไป อาจจัดแบ่งออกเป็นพวก ๆ แบบอื่น ๆ ก็ได้  
ข้อสำคัญก็คือ ให้พิจารณาถึงความสะดวกและประโยชน์ที่จะได้รับว่าแบบใดจะดีกว่ากัน

นอกจากการจัดแบ่งเนื้อหาและจัดเรียงลำดับเนื้อหาให้ถูกต้องตามหลักแล้ว ในการจัด  
เรียงลำดับเนื้อหาของกฎหมายนี้ยังมีแบบในการเรียงลำดับบทบัญญัติต่าง ๆ โดยยึดถือหลักการเรียง  
ลำดับตามหลักตรรกวิทยาว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายควรจะเรียงลำดับดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อกฎหมาย
- 2) ชื่อย่อกฎหมาย (ถ้ามี) ซึ่งกรณีนี้เดิมประเทศไทยก็เคยใช้ แต่ปัจจุบันนี้เลิกใช้แล้ว
- 3) คำปรารภที่กล่าวถึงความมุ่งหมายหรือนโยบายที่ได้ตรากฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้น
- 4) วันใช้บังคับกฎหมายและวันที่กฎหมายหมดอายุ (ถ้ามี) ในเรื่องวันใช้บังคับ

กฎหมายนี้โดยปกติถ้าวันใช้บังคับกฎหมายแตกต่างไปจากวันที่ประกาศใช้กฎหมายแล้ว จึงจะ  
กำหนดวันใช้บังคับกฎหมายเป็นที่แน่ชัดลงไป แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าแม้วันใช้บังคับกฎหมายจะ  
เป็นวันเดียวกับวันที่ประกาศใช้กฎหมาย ก็จะบัญญัติลงไว้ด้วย สำหรับวันที่กฎหมายหมดอายุนี้ยัง  
ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนว่าจะบัญญัติไว้ที่ใด นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนน้อยที่  
จะมีบทบัญญัติที่กำหนดวันที่กฎหมายหมดอายุไว้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงอาจมีการเลือกบัญญัติแยก

ต่างกันไปได้ตามที่เห็นสมควร

5) บทนิยามหรือคำวิเคราะห์ศัพท์ต่าง ๆ ซึ่งในกรณีนี้ก็มีบางครั้งที่อาจจะบัญญัติไว้ที่อื่นนอกจากที่เคยบัญญัติไว้ตอนต้นของกฎหมาย เช่น บัญญัติไว้ในคำมาตราที่บัญญัติคำที่ต้องมีคำวิเคราะห์ศัพท์นั้นไว้เอง

6) บทบัญญัติทั่วไปซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่บัญญัติเนื้อหาทั่ว ๆ ไปของกฎหมายฉบับดังกล่าวและถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดในกฎหมายนั้น

7) บทบัญญัติในเนื้อหาที่มีความสำคัญลดหลั่นกันลงมา และหมายความรวมถึงข้อยกเว้นที่เป็นบทใหญ่และมีความสำคัญพอที่จะแยกบัญญัติขึ้นเป็นบทบัญญัติต่างหาก<sup>1</sup> นอกจากนี้บทบัญญัติที่เป็นเนื้อหาของกฎหมายยังรวมถึงบทบัญญัติยกเลิกกฎหมายและบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>2</sup> และบทบัญญัติที่ให้แยกได้ เช่น บทบัญญัติที่ว่าถ้าส่วนหนึ่งของกฎหมายเป็นโมฆะ ก็ให้ส่วนอื่นของกฎหมายเป็นอันสมบูรณ์ หรือบทบัญญัติที่กำหนดให้เฉพาะบางมาตรามีกำหนดเวลาใช้บังคับ เป็นต้น

8) บทกำหนดโทษ

9) บทเฉพาะกาล (ถ้ามี)

แต่หลักเกณฑ์ในการเรียงลำดับข้างต้นนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามที่เห็นสมควร เพราะการเรียงลำดับดังกล่าวเป็นแต่เพียงแนวทางสำหรับผู้ร่างกฎหมายเท่านั้น ยังไม่มีข้อยุติที่จะถือเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนได้

#### ข) การจัดทำโครงร่างของกฎหมาย<sup>3</sup>

เมื่อผู้ร่างกฎหมายสามารถแบ่งได้แล้วว่ากฎหมายที่จะยกร่างขึ้นนั้นจะยกร่างขึ้นในเรื่องใดบ้าง และจะจัดแบ่งหมวดหมู่เป็นอย่างไรแล้ว สิ่งต่อไปที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องกระทำก็คือจัดทำโครงร่าง (outline) ของกฎหมายที่ประสงค์จะยกร่างขึ้น โดยอาจจัดทำขึ้นเป็นโครงร่างอย่างง่าย ๆ ด้วยการแบ่งร่างกฎหมายออกเป็น ส่วน เป็นหมวด เป็นมาตรา ฯลฯ และแยกแยะเรื่องที่จะ

<sup>1</sup> ข้อยกเว้นนี้หมายถึงบทบัญญัติยกเว้นไม่ใช้เนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับบังคับในบางกรณี ซึ่งต่างกับข้อยกเว้นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นกรยกเว้นเนื้อหาของกฎหมายในบางเรื่องที่ไม่ให้ใช้บังคับกับเรื่องในบางเรื่อง

<sup>2</sup> บทบัญญัติดังกล่าวนี้ในบางประเทศได้นำไปบัญญัติไว้ตอนท้ายของกฎหมาย

<sup>3</sup> กาญจนารัตน์ ทีวีโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 154-155.

บรรจุมารวบรวมในร่างกฎหมายนั้นออกตามขั้นตอน จากนั้นจึงนำเรื่องราวมาต่อเนื่องกันให้เป็นไปตามลำดับ สำหรับร่างกฎหมายที่สั้น ๆ หรือร่างกฎหมายที่กฎหมายอื่นบังคับไว้ว่าร่างกฎหมายประเภทนั้นจะต้องมีรายละเอียดอย่างไรบ้าง อาจไม่จำเป็นต้องทำโครงร่างของกฎหมายขึ้นก็ได้ เพราะผู้กร่างกฎหมายสามารถจัดแบ่งและเรียงลำดับเนื้อหาร่างกฎหมายได้โดยไม่ยุ่งยาก หรือเป็นกรณีที่กฎหมายอื่นได้จัดทำโครงร่างและเรียงลำดับเนื้อหาไว้แล้ว ผู้กร่างกฎหมายเพียงแต่นำข้อเท็จจริงมาบรรจุลงตามโครงร่างที่กำหนดไว้เท่านั้น

การจัดทำโครงร่างของกฎหมายนี้จะช่วยให้ผู้กร่างกฎหมาย

1) ได้พิจารณาปัญหาโดยรอบคอบว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้ขาดตกบกพร่องเรื่องหนึ่งเรื่องใดไปหรือไม่ เพราะเมื่อได้จัดทำโครงร่างของกฎหมายขึ้นแล้ว ผู้กร่างกฎหมายสามารถพิจารณาได้ง่ายและละเอียดรอบคอบมากขึ้น

2) มองเห็นความเหมาะสมในการจัดแบ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายว่าควรจะแบ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นให้ย่อยลงมาน้อยเพียงใด เช่น ควรจะแบ่งเป็นหมวด เป็นมาตรา เป็นต้น

### ค) การใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย<sup>1</sup>

หลังจากที่ได้จัดทำโครงร่างจนเป็นที่พอใจแล้วว่า เรื่องใดจะมีบัญญัติไว้ส่วนใดตอนใด ขั้นตอนต่อไปที่จะต้องทำก็คือลงมือร่างกฎหมายตามโครงร่างที่ได้จัดทำไว้ โดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาค้นคว้ามา ในขั้นตอนนี้ปัญหาที่ผู้กร่างกฎหมายจะพบก็คือปัญหาในเรื่องการใช้ถ้อยคำว่าในตอนใดควรจะใช้ถ้อยคำอย่างไร เพื่อให้ได้ความหมายครบถ้วนถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ตอนใดควรจะใช้ถ้อยคำอย่างไรเพื่อไม่ให้มีปัญหาในเรื่องช่องว่างของกฎหมาย และตอนใดควรจะใช้ถ้อยคำอย่างไรเพื่อให้อรรถาธิบายความในตอนที่ได้ร่างมาแล้ว หรือที่กำลังจะร่างต่อไป เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำที่ผู้กร่างกฎหมายจะต้องยึดถือ 5 ประการคือ

- 1) ใช้ถ้อยคำให้ลงรอยเดียวกัน
- 2) ใช้ถ้อยคำที่สั้นแต่ได้ใจความ
- 3) ใช้ถ้อยคำที่สามารถสื่อความหมายได้
- 4) วิธีการจัดประโยค
- 5) วิธีการใช้กาลเวลา

<sup>1</sup> กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 155-158.

### 1) ใช้ถ้อยคำให้ถรรอยเดียวกัน

ในบรรดาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการร่างกฎหมายนั้น หลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้ถ้อยคำให้ถรรอยเดียวกันนับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าผู้กร่างกฎหมายไม่กร่างกฎหมายโดยเลือกใช้ถ้อยคำที่เหมือนกันให้หมายความถึงสิ่งเดียวกัน หรือไม่เลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายต่างกันให้หมายความถึงสิ่งที่ต่างกันแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนั้นจะสับสน ไม่อาจเข้าใจได้ หรือไม่อาจหาวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องแท้จริงได้ เพราะผู้ใช้กฎหมายไม่อาจจะหยั่งทราบเจตนารมณ์ของผู้กร่างกฎหมายได้ว่า ถ้อยคำเดียวกันนี้ในที่ใดผู้กร่างกฎหมายประสงค์จะให้มีความหมายเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร ดังนั้น ในการร่างกฎหมายผู้กร่างกฎหมายจึงต้องระลึกไว้เสมอว่า ผู้กร่างกฎหมายจะต้อง

(ก) ไม่ใช่ถ้อยคำที่แตกต่างกันให้หมายความถึงสิ่งเดียวกัน

(ข) ไม่ใช่ถ้อยคำอย่างเดียวกันให้หมายความถึงสิ่งที่แตกต่างกัน หรือไม่ใช่ถ้อยคำที่มีความหมายถึงสิ่งหนึ่งไปให้หมายความถึงสิ่งอื่น

(ค) ไม่ใช่ถ้อยคำที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่ต่างกันในสาระ

(ง) ไม่ใช่ถ้อยคำที่แตกต่างกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่เหมือนกันในสาระ

### 2) ใช้ถ้อยคำที่สั้นแต่ได้ใจความ

การเลือกใช้ถ้อยคำให้สั้นนี้ไม่ใช่เป็นการย่อความ แต่เป็นการเลือกใช้ถ้อยคำให้สั้นแต่ได้ใจความ และตัดถ้อยคำอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นออก เพราะการใช้ถ้อยคำอย่างฟุ่มเฟือยนั้นในบางครั้งนอกจากจะไม่มีประโยชน์แล้วยังอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ด้วย ดังนั้น ในการเลือกใช้ถ้อยคำจึงควรเลือกใช้ถ้อยคำเฉพาะที่จำเป็น และเพียงเท่าที่เห็นว่า ถ้าเพิ่มคำหนึ่งคำใดเข้ามาหรือตัดออกไปเสีย จะไม่ทำให้ร่างกฎหมายต้องเสียความหมายไป แต่มีข้อน่าสังเกตว่า การร่างกฎหมายให้สั้นนั้นยังไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า จะทำให้ได้ร่างกฎหมายที่ชัดเจนและถูกต้อง ผู้กร่างกฎหมายจึงควรจะต้องระลึกเสมอว่า ตนจะต้องร่างกฎหมายให้สั้นเท่าที่จะช่วยในด้านการทำความเข้าใจ ยิ่งกว่าจะเป็นการขัดขวางต่อการทำความเข้าใจ

### 3) ใช้ถ้อยคำที่สามารถสื่อความหมายได้

ในการร่างกฎหมายนอกจากผู้กร่างกฎหมายจะต้องระมัดระวังในเรื่องการใช้ถ้อยคำให้ชัดเจน รัดกุม และถรรอยเดียวกันแล้ว สิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งที่ผู้กร่างกฎหมายจะลืมเสียมิได้ก็คือ ถ้อยคำที่จะเลือกใช้นั้นต้องสามารถสื่อความหมายที่ตรงกันระหว่างผู้กร่างกฎหมายกับผู้



จะต้องปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ซึ่งถ้อยคำที่จะสามารถสื่อความหมายดังกล่าวได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่สุดก็คือ ถ้อยคำในความหมายที่ใช้กันทั่วไปตามปกตินั่นเอง การที่ผู้กร่างกฎหมายเลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างไปจากถ้อยคำที่ใช้กันอยู่ตามปกติ ยิ่งจะทำให้ร่างกฎหมายขาดคอบทรวงมากขึ้น เพราะย่อมเป็นการยากสำหรับผู้อ่านกฎหมายที่จะเปลี่ยนความเข้าใจในสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เข้าใจเช่นนั้นกันมาอยู่ช้านาน ไปยังความหมายอีกความหมายหนึ่ง ดังนั้นในการเลือกใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย ผู้กร่างกฎหมายจึงควรจะต้องคำนึงถึง

- (ก) ผู้ร่างกฎหมาย
- (ข) ผู้อ่านหรือผู้ใช้กฎหมาย
- (ค) ถ้อยคำในค้วกฎหมายหรือที่อื่นที่เกี่ยวข้อง
- (ง) การบัญญัติเป็นกฎหมาย
- (ก) ผู้ร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงว่าตนได้ร่างกฎหมายขึ้นเพื่อประโยชน์อะไร และพยายามร่างกฎหมายเพื่อให้สนองประโยชน์ดังกล่าว โดยคำนึงถึงผู้ใช้บังคับและผู้ที่จะถูกกฎหมายดังกล่าวใช้

**(ข) ผู้อ่านหรือผู้ใช้กฎหมาย**

ผู้อ่านหรือผู้ใช้กฎหมายนี้หมายความว่าทั้งผู้ใช้บังคับกฎหมายและผู้ที่ถูกกฎหมายใช้บังคับ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพยายามเลือกใช้ถ้อยคำที่สามารถสื่อความหมายให้ทั้งผู้ใช้บังคับกฎหมายและผู้ที่ถูกกฎหมายใช้บังคับเข้าใจได้ด้วย เพราะถ้าถ้อยคำที่ผู้ร่างกฎหมายเลือกใช้ไม่อาจสื่อความหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ให้ผู้ใช้กฎหมายทราบได้แล้ว จะทำให้เกิดผลเสียที่ไม่อาจใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ และอาจเกิดการใช้บังคับกฎหมายลักลั่นกัน

**(ค) ถ้อยคำในค้วกฎหมายหรือที่อื่นที่เกี่ยวข้อง**

เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้พิจารณาปัจจัยต่าง ๆ อย่างถี่ถ้วนพร้อมที่จะร่างกฎหมายใด ๆ ขึ้นแล้ว สิ่งสำคัญที่สุดที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงก็คือ การนำเอาข้อมูลต่าง ๆ มาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย เพื่อแสดงให้เห็นบุคคลทั่วไปเห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมคุ้มครอง หรือกำหนดกิจการหนึ่งกิจการใดไว้อย่างไร ก็โดยการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าบทบัญญัติคลุมเครือหรือไม่ชัดเจนก็ย่อมเป็นการยากสำหรับทั้งผู้ใช้กฎหมายและผู้ถูกกฎหมายใช้บังคับที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ได้

#### (ง) การบัญญัติเป็นกฎหมาย

เมื่อได้นำข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ มาบัญญัติรวมกันไว้แล้ว สิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งที่จะขาดไม่ได้ก็คือ การบัญญัติให้เห็นว่าสิ่งนี้มีฐานะเป็นกฎหมาย คือการบัญญัติสภาพบังคับด้วย เพื่อเป็นการเน้นให้เห็นว่าสิ่งที่บัญญัตินั้นเป็นกฎหมาย ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม อาจมีความผิดและได้รับโทษได้

#### 4) วิธีการจัดประโยค

เมื่อผู้ร่างกฎหมายเลือกใช้ถ้อยคำที่เห็นว่าเหมาะสมได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปที่จะต้องทำก็คือนำเอาถ้อยคำที่ได้เลือกเอาไว้แล้วนั้นมาเรียบเรียงให้เป็นประโยค เพื่อให้สามารถสื่อความหมายตามที่ต้องการได้ ซึ่งในการจัดเรียงประโยคนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องยึดถือ 3 ประการ คือ

(ก) ใช้ประโยคสั้น

(ข) กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน อย่าตั้งคั้นประโยคด้วยช้อยกเว้น

(ค) เลือกใช้ประโยคหรือวิธีการที่จะเข้าใจได้ชัดที่สุด

(ก) ใช้ประโยคสั้น

ในการเรียบเรียงถ้อยคำให้เป็นประโยคนั้น ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้ประโยคที่ยาว ๆ ในเมื่อประโยคที่สั้นกว่าอาจจะสื่อความหมายในสิ่งเดียวกันได้ เพราะการใช้ประโยคที่ยาว ๆ นั้น นอกจากจะเป็นการเยิ่นเย้อและใช้ถ้อยคำฟุ่มเฟือยแล้ว ยังอาจจะทำให้ผู้ใช้กฎหมายเกิดความสับสน หรือเข้าใจผิดไปจากความหมายที่แท้จริงได้ ดังนั้น ถ้าผู้ร่างกฎหมายสามารถเลือกกระหว่างประโยคยาวกับประโยคสั้นที่มีความหมายเหมือนกันหรือเป็นอย่างเดียวกันแล้ว ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องเลือกใช้ประโยคสั้นมากกว่า

(ข) กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน อย่าตั้งคั้นประโยคด้วยช้อยกเว้น

โดยปกติการจัดเรียงประโยคของบทบัญญัติแต่ละวรรค แต่ละมาตราควรจะเริ่มต้นประโยคหรือเริ่มต้นวรรคหรือมาตราโดยการใช้ถ้อยคำที่บ่งบอกถึงหลักเกณฑ์หรือพฤติการณ์ที่กฎหมายประสงค์ใช้บังคับเสียก่อน จึงจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์หรือพฤติการณ์ที่กฎหมายประสงค์จะยกเว้นและจะไม่มีการเริ่มต้นประโยค หรือวรรค หรือมาตราใด ๆ ด้วย ช้อยกเว้น ทั้งนี้ ก็โดยอาศัยหลักธรรมดา ๆ ทั่ว ๆ ไปที่ว่า ในเมื่อยังไม่ทราบว่ากฎหมายกำหนดบังคับหรือห้ามปฏิบัติสิ่งใดแล้ว จะไปทราบถึงสิ่งที่กฎหมายห้ามหรือยกเว้นไปได้อย่างไร

### (ค) เลือกใช้ประโยคหรือวิธีการที่จะเข้าใจได้ชัดเจนที่สุด

นอกจากจะยึดถือหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมาเป็นหลักในการเรียบเรียงประโยคแล้ว ในบางครั้งการยึดหลักเกณฑ์เช่นนั้นก็อาจจะไม่สนองประโยชน์ในการร่างกฎหมายได้ตามความประสงค์ เพราะอาจมีบางกรณีบางวรรคหรือบางมาตราจะมีรายละเอียดต่าง ๆ มากยากแก่การที่จะร่างให้สั้นและได้ใจความได้ กรณีนี้ผู้ร่างกฎหมายอาจจะหาวิธีการอื่นที่จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าใจได้ง่าย โดยการจัดแบ่งเนื้อหาออกเป็นวรรคต่าง ๆ หรืออาจจัดแบ่งออกเป็นอนุมาตราต่าง ๆ หรือในบางครั้งก็อาจจัดทำไว้เป็นตารางท้ายกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกในการใช้กฎหมาย และความชัดเจนในการทำความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายเป็นหลัก

### (5) วิธีการใช้กาลเวลา

ในการเลือกใช้ถ้อยคำและในการเรียบเรียงประโยคนั้น มีอีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงควบคู่กันไปด้วยคือ การเลือกใช้กาลเวลาให้เหมาะสมกับถ้อยคำและประโยคนั้น ๆ เพื่อให้ได้ความหมายถูกต้องตามกาลเวลาและการกระทำที่ต้องการ

การใช้กาลเวลาสำหรับร่างกฎหมาย ซึ่งต่อไปจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วจะต้องใช้ปัจจุบันกาล เพราะกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้บังคับนั้นก็มิวัตถุประสงค์ที่จะมาควบคุม คุ้มครอง หรือกำหนดสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ตราขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับการที่คิดจะทำในอนาคต นอกจากนี้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นก็ไม่ได้ตราขึ้นเพียงเพื่อใช้บังคับในขณะที่ประกาศใช้เท่านั้น แต่กฎหมายเมื่อได้มีการประกาศใช้แล้วจะยังคงมีผลอยู่ต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิกไปโดยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังนั้น กาลเวลาที่จะเลือกใช้ ในร่างกฎหมายอาจจะเลือกใช้โดยยึดหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) ต้องใช้ปัจจุบันกาล

(ข) ถ้าต้องอ้างถึงความสัมพันธ์ในเรื่องเวลา ให้กล่าวถึงเหตุการณ์ที่ทำให้ใช้กฎหมายในฐานะที่เป็นเหตุการณ์ปัจจุบัน

(ค) ถ้าต้องอ้างถึงเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ให้ใช้ปัจจุบันกาลก่อน

(ง) ให้เลือกใช้อนาคตกาลเฉพาะที่จำเป็น

(ก) ต้องใช้ปัจจุบันกาล เพราะจะทำให้ถ้อยคำในกฎหมายทันต่อเหตุการณ์เสมอ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 352 ผู้ใดครอบครองทรัพย์สินซึ่งเป็นของผู้อื่น หรือซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานยักยอก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ข) ถ้าต้องอ้างถึงความสัมพันธ์ในระยะเวลา ให้กล่าวถึงเหตุการณ์ที่ทำให้กฎหมายในฐานะที่เป็นเหตุการณ์ปัจจุบัน

โดยหลักแล้วในการใช้กาลเวลาต้องใช้ปัจจุบันก่อน ส่วนข้อเท็จจริงที่เกิดก่อนการใช้บังคับกฎหมาย ต้องกล่าวถึงในลักษณะที่เป็นข้อเท็จจริงที่ล่วงมาแล้ว เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 190 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 190 ผู้ใดหลบหนีไประหว่างที่ถูกคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานอัยการ ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ค) ถ้าต้องอ้างถึงเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ให้ใช้ปัจจุบันกาลก่อน เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 195 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 195 ผู้ใดหลบหนีจากสถานพยาบาลซึ่งศาลสั่งให้คุมตัวไว้ ตามความในมาตรา 49 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ง) ให้เลือกใช้อรรถาณาคณะเฉพาะที่จำเป็น

อนาคตกาลนี้เป็นการยากที่จะนำมาเลือกใช้ให้เหมาะสม แต่บางกรณีก็จำเป็นจะต้องใช้ ซึ่งมักจะมียุ่่น้อย และผู้กร่างกฎหมายที่เลือกใช้กาลเวลาประเภทนี้ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าเหมาะสมและจำเป็นจริง ๆ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 59 บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่

กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มี

เจตนา

ในเรื่องการเลือกใช้กาลเวลานี้ แม้จะมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ร่างกฎหมายแทบจะไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยซ้ำ เพราะหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเป็นเครื่องนำทางผู้ร่างได้ดีที่สุดว่า ในกรณีใดผู้ร่างกฎหมายควรจะเลือกใช้กาลเวลาอย่างไร